

# ベルリン共和国の政治的変容(1)

## ―鳥瞰の試み―

近 藤 潤 三

はじめに

1. ドイツ統一の政治過程
2. 産業立地問題の浮上と政権交代
3. ハルツ改革からメルケル政権へ
4. 東ドイツ地域の経済再建と心の壁(以上本号)
5. 外国人問題と移民国への転換
6. 国際社会のなかのドイツ
7. 政党政治の変容

おわりに

はじめに

本稿で考察の対象とするのは、1990年の東西統一から四半世紀になるドイツの政治面での歩みである。細部には踏み込まないで、主要な側面に絞って大筋を把握するのがここでの狙いである。そのために捨象された問題が多々ある点で本稿は一つの試論であり、荒削りなスケッチにとどまることを最初に断っておきたい。

東西ドイツの統一は、一国的に見て極めて重大な出来事だった。しかし、それと前後して冷戦が終わり、ヨーロッパ統合に加速がついた事実から推し量れるように、その意義はドイツ一国に限られないことを見落としては

ならない。ドイツ統一は冷戦終結の一つの頂点であるとともに、欧州統合の主要な里程碑であり、その意味で世界史的な意義を有しているのである。冷戦の終結に伴い、戦後と呼ばれる時代が終わってポスト戦後の時代が始まったが、共産主義体制が連鎖的に崩壊して民主化と市場経済化に乗り出した東欧の国々と同じく、ドイツで戦後の終わりが他の西側諸国以上に明確に刻印されることになったのは、重苦しかった分断の解消という画期的な出来事が加わっているためである。

統一後、西ドイツ時代の40年以上にわたり暫定首都だったボンからベルリンに首都機能が移された。そのため統一ドイツはボン共和国ともいわれた西ドイツと対比して、ベルリン共和国とも呼ばれている。統一以降のその歩みには、様々な側面で重要な政治的变化が見出せる。東西各々のドイツは高福祉の国として知られたが、その面では統一後の経済停滞を背景にした福祉国家の縮小と自由主義モデル化が第一の変化として指摘できる。第二は、統一の完成である。国家的な統一は、それを担うべき国民の統一を意味するわけではない。したがって生活レベルにとどまらず意識面での融合が果たされなくてはならないが、その意味での統一問題が外形的統一の後に大きな課題として浮上してきている。第三の変化は、少子・高齢化の人口変動とグローバルな人材獲得競争の圧力を受けて進められた移民国への転換である。それに伴いドイツ人の枠が拡大されて土着ではないドイツ人が増大しつつあり、今日では「移民の背景を有する人々」が総人口の2割近くに達している。第四の変化は、ヨーロッパ統合の拡大と深化を背景にしたヨーロッパを主導する大国への上昇と、侵略戦争の反省を踏まえて外交面で課していた自制を緩め、自己主張を辞さない「普通の国」への変貌である。これらの変化は国民政党と呼ばれる二大政党を中心にして進められてきたが、二大政党への支持率が低下し、国民投票を求める声が高まっていることが示すように、代表制の下で政党を主軸にして動く政党国家のあり方が問題視されるようになっている。その面ではドイツの政治的

安定を支えてきた政党国家的デモクラシーが試練にさらされているのも第五の変化として見過ごせない。

以下ではベルリン共和国の歩みを振り返りつつ、これら五つの変化に光を当てることにしたい。まず第1節では出発点となるドイツ統一の過程を概観する。次に第2節と第3節では第1の変化を中心にしてベルリン共和国の足跡をたどる。それに続いて第4節で第2の、第5節で第3の変化というように五つの変化を順次とりあげ、それぞれを検討することにしよう。なお、鳥瞰的な考察であるため、事実関係やその理解に関わる典拠は最小限にとどめ、注記はすべて省略とともに、参照した文献は主要なものに絞って末尾に掲げておくことにした。

## 1. ドイツ統一の政治過程

### (1) 冷戦終結とベルリンの壁崩壊

第二次世界大戦後、ドイツはそれまでの東部領土を喪失したのに加え、東西に分断された。領土縮小に続いたこの分裂は、ナチス・ドイツが犯した罪悪に対する懲罰として理解されやすい。ドイツは侵略戦争によって周辺諸国に膨大な犠牲を強いただけでなく、ホロコーストで600万人近いヨーロッパのユダヤ系市民のほか多数のシンティ・ロマや障害者などを殺害したが、米英仏ソの4つの占領国はそのドイツを罰するために分断したというわけである。侵略や大量殺戮による加害の規模を考えると、道義的な観点からはこの見方は納得しやすい。とはいえ、事実関係に照らすとそうした理解は正しいとはいえない。ドイツを占領した4つの戦勝国は戦争が終結した時点で分割占領を取り決めていたが、それは決して恒久的な分断を意味していなかったからである。ドイツが分断の悲運に見舞われたのは、懲罰の意図に発するのではなく、戦争終結後に顕在化した米ソの対立、すなわちヨーロッパを中心にしたグローバルな冷戦構造が形成された結果

だった(Uhl 2009: 188f.)。戦時期にはヒトラー・ドイツに対抗して連合国は大同盟を組んでいた。しかし、1946年のギリシャ危機、1947年のトルーマン・ドクトリンとヨーロッパ復興のためのマーシャル・プラン、1948年の東欧諸国の共産主義化など一連の動きの中でドイツを占領した米英とソ連との対立が深まり、ドイツの東西を東側と西側の陣営に組み込む形で分断に至ったのである。

冷戦構造の形成がドイツ分断の主因だとすれば、その消滅が分断の解消につながったのは当然の帰結だったともいえる。二つのドイツの出現から40年が経過した1989年に東欧諸国で民主化の波が高まり、相次いで共産主義体制が崩壊した。ソ連は経済的にはコメコン(正式名称は経済相互援助会議 1991年6月解散)、軍事的にはワルシャワ条約機構(1991年7月解散)によって東欧諸国を束ね、その盟主として君臨してきたが、1985年3月にソ連共産党書記長に就任したゴルバチョフがソ連国内でペレストロイカを開始し、外交面で新思考外交を展開するに及んで、東欧諸国に対するソ連の統制力は急速に低下した。これを受けて形式的には多党制をとってはいても事実上の共産党独裁体制を敷いてきた東欧諸国で1989年に連鎖的に革命が発生した。先陣を切ったのはポーランドだった。この年の2月にポーランドで自主労組「連帯」を中心にした在野の団体と実質的な共産党で独裁政党でもある統一労働者党の間で円卓会議が設置された。6月に行われた総選挙では「連帯」が勝利し、共産党主導ではない政権が成立したのである。同様の変動はハンガリーでも生じ、民主化と市場経済化に向けて歩みはじめた。ハンガリーの改革派政権が同年5月にオーストリアとの国境の鉄条網を撤去し、鉄のカーテンに裂け目を作ったのは、その途上の出来事だった。

東欧諸国で始動したこうした転換に東ドイツの政権は柔軟に対応することができなかった。それどころか、社会主義統一党(SED)の独裁下に置かれ、シュタージの略称で知られる秘密警察の監視網が張り巡らされた東ドイツ

では、5月の地方選挙で従来通り選挙結果の改ざんが行われたのである。この選挙では東ドイツでも成長してきた市民運動団体のメンバーが開票を見守っていたので不正が発覚し、激しい抗議を浴びた。また6月には北京の天安門広場で民主化を求めて集まった人々を中国政府が戦車を投入して弾圧し、流血の惨事になったが、この措置に東ドイツ政権が支持を表明したことは、東ドイツ市民の憤激を招いた。こうしてポーランドなどと比べた東ドイツ政権の頑迷さが際立ち、失望や怒りを強めたのである。

一方、経済面では社会主義のもとで計画経済システムをとる東ドイツは、東欧圏で社会主義の優等生と呼ばれてきた。けれども、何事につけ比較された西ドイツに比べると実績は低く、実際には消費財が慢性的に不足して欠乏社会といわれた。それを象徴するのが自動車であり、普及率が低かっただけでなく、自動車大国西ドイツを代表するベンツと比較すると国産小型車トラバントは性能の点で足元にも及ばなかった。そうした東ドイツ経済は1980年代になると停滞色を深め、後半には危機的な様相さえ呈するようになった。生活水準を引き上げるために食品などに多額の補助が支出されて不合理な経済運営が行われた結果、オイル・ショックの余波も加わって国家財政が急速に悪化したからである。産業設備が老朽化したまま更新されなかったことがそれを端的に表している。そうした苦境を打開するため東ドイツ政権は西ドイツから借款を仰いだが、見返りとして東西間の人的交流の制限を緩めた結果、西ドイツの繁栄を自分の目で確かめた市民が増大した。これにより日常生活の窮屈さに対する不満が膨らんだのである。

東ドイツの政権が民主化に背を向け、経済危機も打開できないなかで出現したのが東ドイツ市民の大量脱出である。それには前例があった。東ドイツから西ドイツへの脱出は東ドイツの建国以降、高い水準で続いたのである。これを最終的に止めたのが、1961年8月のベルリンの壁の建設だった。それまでに西ドイツに逃れた東ドイツ市民の数は300万人にも達した。これに比べるとベルリンの壁建設以後その人数は一気に減少したが、1989

年に再び勢いを増した。この年の夏休みを利用して旅行が認められていたハンガリーなどにある西ドイツ大使館に多数の東ドイツ市民が西ドイツ行きを求めて逃げ込んだのである。関係国の協議の末、これらの人々は最終的に西ドイツに受け入れられたが、この出来事は東ドイツの威信を大きく失墜させた。

東ドイツ市民の大量脱出は国内に不満が充満していることを示していたが、その不満は別の形でも表現された。東ドイツの改革を要求する運動の高まりである。東ドイツは「支配されつくした社会」だったといわれ、全体主義体制だったとして指弾されるが、全体主義論で想定されるような一枚岩の独裁体制が現実になったことはなかった。また他方では、ナチ・ドイツと違って40年以上存続し、その期間には重要な変化が起こっていた点にも注意を払う必要がある。というのは、1971年にホーネッカー (Erich Honecker) が最高指導者になった前後から、支配する者と支配される者との間に一種の妥協が成立したからである (ノイベルト 2010: 21)。その妥協とは、双方が限度を守るという暗黙の合意である。それに基づき、一線を踏み越えない限りで市民が権力者を風刺などの形で批判し、苦情を申し立てることが可能になり、官製の集会やデモに形式的に参加したり、選挙の際に議席配分が予め決められた統一リストに賛成したりすれば、私生活に踏み込まれることは少なくなった。シュタージは大量の非公式協力者を配置した監視網を構築していても、その抑圧の重心はあからさまな暴力から心理的圧迫に移ったのである。東ドイツが合意独裁とも呼ばれる理由はそこにある。このような変化を背景にして1980年代になると、東ドイツでも人権、平和、環境の問題などに取り組む市民運動団体が教会の周辺に形成された。東ドイツではソ連のように教会は弾圧されず、「社会主義の中の教会」という妥協のもとに教会に限られた自由が残されていたが、それが体制批判の拠りどころになったのである。よく知られているのは、東ベルリンの教会に設けられた「環境文庫」であり、妨害を受けながらも大気

汚染などが深刻だった東ドイツの環境破壊問題に取り組んだ。

そうした地道な運動は1989年夏から一気に広がりを増した。例えばライプツィヒのニコライ教会では毎週月曜の平和の祈りの後に参加者が市中に出て、体制への静かな抗議デモを行った。大量脱出の波が盛り上がるなかで「月曜デモ」と名付けられたその行動は回を追うごとに参加者が膨らみ、10月上旬には7万人が参加する巨大な運動に発展したのである。一方、9月になると「新フォーラム」などの団体が設立され、集会やデモを組織して体制批判の運動をリードするようになった。ただ東ドイツを見捨てる脱出とは違い、これらの運動は社会主義をまるごと否定するのではなく、あくまでも改革を求めている点を見過ごしてはならない(ノイベルト 2010: 110ff.)。

急速に高まる圧力に屈する形で東ドイツの指導者はホーネッカーからクレンツ(Egon Krenz)に交代した。突如として起こったこの交代劇は党内クーデタの様相を呈し、高齢化と硬直化が目立った指導部の世代交代につながった。けれども、指導部の入れ替え程度では改革要求をかわすことはできなかった。11月4日には100万人近い市民が東ベルリンのアレクサンダー広場に集まり、民主化の実行を訴えたのである。こうした事態を受けて東ドイツ指導部は急いで対応策を協議したが、そのなかには西ドイツ行きを制限してきた旅行法の改正が含まれていた。11月9日の夜、その改正案を説明した担当者は旅行の制限緩和が即時に発効すると誤って発表した。そのため半信半疑の多くの市民がベルリンの壁際の検問所に集まり、混乱の中で大挙して西ベルリンになだれこんだ。誤った発表や検問所の開放は偶発的というよりは東ドイツ指導部が迷走していた結果だった。他方、検問所を突破する市民の行動は自然発生的だったが、それが強力だったのは、東ドイツに充満した不満が原動力になっていたからだった。この結果、多年にわたりドイツ分断の象徴になってきたベルリンの壁は、流血を見ないであっけなく崩れた。東西ドイツ間の厳重に管理された1200 kmの内部国



境とともに、西ベルリン市民を取り囲む形をとりながら実は東ドイツ市民を閉じ込めてきた壁は、崩壊までに警備兵の発砲などで136人といわれる死者を出した末に消滅したのである。

## (2) ドイツ統一の国内的局面

ベルリンの壁の崩壊により社会主義統一党の権威が失墜するなかで、東ドイツの舵取りを委ねられたのは、同党改革派の新首相モドロウ (Hans Modrow) だった。ホーネッカーを排除したクレンツでは壁崩壊の激動を乗り切れず、1ヶ月余りで舵取りをモドロウに託さなければならなくなったのである。こうして12月初旬に社会主義統一党政治局の全員が退陣する一方、モドロウの呼びかけで同党と市民団体の代表からなる円卓会議が設置され、改革の方針を協議することになった。これに類似した円卓会議は共産主義体制の崩壊過程でポーランド、ハンガリー、チェコスロヴァキアにも出現していたが、それは実力の衝突による流血を避けるという暗黙の合意に支えられていただけでなく、共産党に相当する独裁政党が無力化しておらず、他方で市民団体が政権を担えるだけの力量をつけていない権力の拮抗状態を表し、移行期に特有な勢力配置を反映していた。けれども、協議の場が設けられたものの、ポーランドなどと違って分断国家の東ドイツではデモに参加する市民の願望は民主化だけでは終わらず、民族的統一が付け加わったのである。そのことは、民主化を意味する「我々が人民だ (Wir sind das Volk!)」からドイツ統一を表す「我々はひとつの民族だ (Wir sind ein Volk!)」にデモの合言葉が変わっていったことに示されていた。このように情勢は急速に変化していったが、円卓会議はそれに追いつけず、流れをコントロールすることができなかった。そうした流動的な状況に機敏に対応し、西ドイツ側から首相のコール (Helmut Kohl) が少数の側近と練り上げたのが、11月28日に公表された「ドイツとヨーロッパの分断を克服するための10項目プログラム」だった。時間的制約のため公表まで



に主要国の了解が得られておらず、独断専行への疑念を生む一因になったが、それによってコールは情勢を方向づけ、西ドイツの悲願とされてきた東西統一に向けて主導権を握ろうとしたのである。

こうしてベルリンの壁崩壊後の中心テーマは、東ドイツの民主化から東西ドイツの統一に推移した。このため円卓会議の主要な課題も人民議会選挙の準備におかれることになった。東ドイツには形だけの選挙はあったものの民意を問う自由な選挙は行われなかったもので、初めての民主的な選挙で東ドイツの将来が決定されることになったのである。

当初5月に予定された人民議会選挙は情勢の急激な変化のために前倒しされ、1990年3月18日に実施された。選挙戦には西ドイツ側の政党が大規模に介入し、それらの代理戦の観を呈した。選挙の結果、早期統一を掲げるキリスト教民主同盟(CDU)などからなる「ドイツのための同盟」が48%の支持を獲得して大勝した。一方、優勢と見られていた社会民主党(SPD)は漸進的統一を唱えたために得票率は22%と振るわず、平和革命を先導した市民団体の連合体である同盟90は僅か3%で惨敗した。また激動の渦中で社会主義統一党が変身した民主社会党(PDS)も16%の得票率に終わり、独裁政党として君臨した面影は完全に失われた(雪山 1993: 178ff.)。

人民議会選挙の結果、基本法146条による時間のかかる対等合併という方式は事実上否定された。西ドイツへの東ドイツの迅速な加入という基本法23条の方式で事実上決着したのである。これに合わせて東ドイツには「ドイツのための同盟」を中心にした連立政権が形成され、CDUに所属するデメジエール(Lothar de Maizière)が首相の座に就いた。この政権が始動すると、西ドイツ政府は早期統一に向けて直ちに通貨・経済・社会同盟の構築に関する交渉に乗り出した。テーマは多岐に互ったが、集中的な協議の結果、1990年5月18日に国家条約が結ばれ、同条約は7月1日に発効した。これに基づいて西ドイツのドイツ・マルクが東ドイツでも正式な通貨とな

り、実勢を度外視する形で年金や賃金はそれまでの東ドイツ・マルクと1対1の比率でドイツ・マルクに切り替えられた。また、西ドイツの土台をなす社会的市場経済の原則が導入され、併せて統一のコストを賄うためにドイツ統一基金が設けられた (Görtemaker 2009: 36f.)。

続いて東西ドイツ政府間で統一条約に関する交渉が始まった。デメジエール政権内部では経済危機への対応をめぐる対立が深まり、SPDが連立から離脱したが、8月23日に人民議会が10月3日に東ドイツが西ドイツに加入する形で統一することを決定し、8月31日に両政府間で統一条約が調印された。統一条約により東西ドイツの統一が果たされ、基本法はドイツの統一を課題として明記した前文などの改正をした上で東ドイツにも適用されることになった。統一ドイツの首都はドイツ帝国以来のベルリンと定められ、ライン河畔の大学町ボンは西ドイツ発足からの長い暫定首都の役割を終えた。東ドイツで容認されていた人工妊娠中絶に対する刑事罰の是非のように条約作成までに決着のつかなかった若干の問題は統一後に持ち越されたが、その他の点では西ドイツの法制度が東に拡大され、東西は制度面で一体化したのである。

### (3) ドイツ統一の国際的局面

こうして1990年10月3日に新たな首都ベルリンで統一式典が挙行された。そしてこの時から10月3日は統一記念日として新しい祝日になった。無論、その時点では首都といっても名目だけであり、主要な政府機関はボンにあった。首都機能のベルリン移転が完了するのは1999年のことであり、その時からドイツ最大の都市ベルリンは名実ともに大国ドイツの首都になったのである。

ところで、ドイツの統一は東西ドイツ政府の協議だけで実現したわけではない。ヒトラー・ドイツを打倒した戦勝4カ国は依然として一定の権限を留保していたので、統一にはその同意が不可欠だった。また西側同盟

国が加盟している北大西洋条約機構(NATO)や、ヨーロッパの大半の国々が参加している全欧安保協力会議(CSCE)などでの了解の取り付けも重要だった。そのための手順としてコール首相が提起したのは、2プラス4と呼ばれる方式だった。この方式は、戦勝4カ国が主導し、それに東西ドイツを加える4プラス2方式とは違い、両ドイツ政府が先に協議し、これに4カ国が同意を与えるものである。それによってコールはドイツの主導権を確保しようとしたのである。

この方式は1990年2月に承認されたが、それはコール政権の重要な外交的成果の一つだった。これを受けてドイツは統一に向けて動き出した(高橋 1999: 204ff.)。ドイツ統一への主要なステップになったのは、1990年7月に開かれたコール首相、ゲンシャー外相(Hans-Dietrich Genscher)とゴルバチョフ・ソ連共産党書記長との首脳会談である。アメリカのブッシュ大統領はじめ、イギリスのサッチャー首相、フランスのミッテラン大統領は警戒心を抱きながらもドイツ国民の自由な選択を尊重することを表明していたので、統一への関門になったのはソ連だった。そのソ連では、ゴルバチョフがペレストロイカを推し進め、東欧諸国の民主的変革にも介入しなかった。このソ連の不介入こそ、東ドイツを含め東欧諸国で一党独裁の崩壊が可能になった枢要な条件だった。しかし、ドイツが統一し、中央ヨーロッパに再び大国が出現することは、NATOと対峙してきたソ連にとっては安全保障面で重大な脅威になりかねなかった。統一はワルシャワ条約機構の一員である東ドイツの消滅とNATOの東への拡大を意味したからである。それゆえに統一の鍵はゴルバチョフが握っていたといえるのである。

ゴルバチョフは会談以前には統一の条件としてドイツの中立化を望んでいた。これが無理と判明すると、新たに条件とされたのは、ドイツが核・生物・化学兵器を保有しないこと、兵力を削減すること、ソ連軍が撤収するまでNATOの軍事組織を東ドイツに拡大しないことであった。これらの条件は、ソ連から見れば重大な譲歩であり、そうした譲歩を引き出したのは、

コール、ゲンシャー外交の大きな成功だった(高橋 1999: 350ff.)。もちろん、譲歩への見返りとして巨額の経済援助が約束されたのは容易に推察できる。事実、ソ連に手渡されたのは、無利息の政府保証融資80億マルクを中心に総計で数百億マルクに上った。

コール首相の訪ソ直後に開かれた2プラス4会議には、オブザーバーとしてポーランドが参加した。それは、多年にわたる懸案になっていたドイツとの国境問題に決着をつけるためだった。現行の国境であるオダー・ナイセ線は、ナチス・ドイツ崩壊を契機に再生したポーランドの国土が東部をソ連に併合された代償として西方移動して引き直されたものだった。そうした経緯から西ドイツではポーランドに組み込まれたかつての領土の回復要求が強く、西ドイツ政府は1970年のワルシャワ条約で国境として認めていたものの、平和条約で最終的に独ポ間の国境を確定するものとしていた。そのため、会議の場で統一ドイツとポーランドが国境条約を締結し、現状を固定化することが決められたのである。実際、第二次世界大戦の結果として引きなおされた国境が固まらず、紛争の火種でありつづけたら、戦後ヨーロッパの秩序は安定しなかったであろう。その意味で独ポ国境条約は重要であり、それを踏まえて国際面でもドイツ統一が承認され、10月3日の統一によって戦勝4カ国はなお留保していた権利をすべて放棄し、ドイツは完全に主権を回復したのである。

こうして予想を上回るスピードでドイツ統一は進行した。しかし、その過程に西ドイツ国民が登場する機会は存在しなかった。統一を偉業として歓迎するとしても、彼らは観客として拍手喝采することしかできなかったのである。その意味で統一にはその是非をめぐる国民の明示的な意思表示が欠落していた。このような経緯から、統一の実現に伴い、事後的に統一の是非を問うべく、戦後初めて全ドイツ規模の選挙が行われることになった。連邦議会選挙は12月2日に実施されたが、結果は予想通り「統一宰相」コールを擁するCDU・CSUの勝利に終わった(得票率43.8%)。これ

により統一は追認された恰好になった。けれども、東ドイツ地域での高い得票率にもかかわらず、CDU・CSUが全体では前回よりも得票率を減らしたことは、統一への支持が西ドイツで必ずしも広範に存在するわけではないことを物語っていた。一方、統一に慎重なラフォンテーヌ(Oskar Lafontaine)を首相候補に立てたSPDは歴史的な大敗を喫した(33.5%)。そのなかで躍進したのは自由民主党(FDP)だった(11%)。FDPの顔ともいうべき存在であり、東の出身でコール首相と並んで統一に大きく貢献したゲンシャー外相の人気に支えられたのである。この選挙に限り、特例として東西それぞれでいわゆる5%条項が適用され、これによって東の市民グループを糾合した同盟90が議席を得たが、統一に冷淡だった緑の党は5%の壁に阻まれて議席を失った(3.8%)。また東の独裁政党を引き継ぐ民主社会党は生き残りが難しいと見られたが、特例に助けられて辛うじて議席を得ることができた(2.4%)。こうして初めての全ドイツの選挙により1983年以来の4党システムは統一を境に5党に増えたものの、システムとしては流動化したのである。

## 2. 産業立地問題の浮上と政権交代

### (1) 深刻化する失業問題

ドイツ統一後、東ドイツ地域のインフラ整備などの必要から統一特需が生じた。しかし、それは短期的なブームに終わった。その後、ドイツ経済は急速に後退局面に入り、1990年代半ば以降に緩やかに回復したものの、全体として低成長が基調となった。実際、GDPの実質成長率で見ると、1983年から89年までの西ドイツの年平均は2.4%だったのに対し、1993年から98年までのドイツ全体の年平均は1.2%であり、半減した形になっている。こうした状態はその後も続き、そのために21世紀を迎えるころからドイツは「ヨーロッパの病人」とすら呼ばれるようになった。国際収支

と財政の双子の赤字で苦吟するアメリカを尻目に1980年代に西ドイツが日本と並んで世界経済を牽引する機関車と呼ばれたことと対比するまでもなく、このことは繁栄を謳歌した国民にとって屈辱的だった。その一方で、ドイツが病人と形容される状態にまで陥ったことは、廃墟から出発し、戦後の復興をへて経済大国に上り詰めていった右肩上がりの長い時代が終わったことを告げていた。

とりわけ統一から間もない1992年から93年にかけてドイツはマイナス成長にさえ転じた。多くの国民が強いマルクに象徴されるドイツ経済の繁栄に自信を深め、加えて統一の喜びに浸っていただけに、この落ち込みの衝撃は大きかった。主要先進国の中での経済大国ドイツの特色は、産業全体における製造業の比重が大きいことや、その製品輸出を中心とした貿易の比率が大きいことにあったが、不況の主因は貿易相手国の景気後退よりも、ドイツ産業の国際競争力の低下にあると捉えられた。こうして官民一体となって「産業立地ドイツの確保」というスローガンが叫ばれるようになり、政労使の三者の足並みが揃うようになったが、国民心理のレベルでそれを支えていたのは、これまでの繁栄のもとで享受してきた豊かさを失うまいとする姿勢だった。この姿勢は既得権を守り、改革に消極的なところに特徴があり、イデオロギー的な保守主義と区別して生活保守主義と呼ぶことができる。また上昇期に見られる生活への満足感に基づく現状維持志向とは違い、揺らぎ始めた既得権に固執するところにも特徴がある。同じ現状維持であっても、発展期と停滞期では生活保守主義のベクトルは反対であり、前者では向上への期待が土台になっているのに反し、後者では喪失の不安や危機感が底流になっているところが異なっている。事実、この頃には「貯鉄社会」という表現が頻繁に使われたが、それは他人を押しつけてでも自己の主張を貫こうとする競争社会一般のあり方を指していたというよりは、自己利益を守るのに精一杯で他者の立場に配慮する精神的余裕が失われた状態を言い表していた。

経済の低迷を端的に表したのは失業率の上昇だった。1992年からは倒産件数が増大するとともに、ダイムラー＝ベンツやジーメンスをはじめとして主要企業で軒並み大規模な人員整理が始まった。主軸である西ドイツ地域の失業率を見ると、1990年に7.2%だったのが、93年の7.3%を経て95年に8.3%となり、1997年の9.8%をピークに10%近いレベルで推移したのである。また全国の失業者数も1992年の300万人程度から、96年以降は400万人のラインを前後する状態になった(近藤 1998: 27ff.)。失業率の上昇につれ、雇用不安が拡大するとともに、低成長が一時的ではないという見方から、自分の将来について現在以上の生活水準は期待できないという意識が広がった。同時に、社会扶助の受給者増加で自治体財政が圧迫され、貧富の格差が広がって社会が分極化する傾向が浮かび上がった。それまでは社会全体が豊かになる中で社会的底辺層も引き上げられるという「エレベーターの喩え」が受け入れられていたが、格差とともに貧困が可視化してきたのである(近藤 2004: 52)。

国際競争力の低下という「産業立地」ドイツの弱体化は、普通の市民の目にはなによりも深刻な失業問題として顕在化した。産業立地問題は1990年代末までにはグローバル化の問題として把握されるようになるが、ドイツの場合、これにEU統合に伴うヨーロッパ化のレベルが重なっている点に注意を払う必要がある。ともあれ、1996年初頭にコール政権は2000年までに失業者を半減させるという目標を示し、「雇用と立地確保のための同盟」の名の下に政労使の代表が集まる場を設けて、そこで三者協議を重ねた。重要な問題が生じた場合の協議機関や、特定領域の問題について恒常的に審議する機関など主要な利害関係者が一堂に会して交渉し解決策を探る方式は広くコーポラティズムと呼ばれ、大陸ヨーロッパではしばしばみられる。この同盟もその一つであり、状況が深刻なだけに多方面から期待が集まった。というのは、産別労組によるストがあったものの、国際的にも強力と見られてきた金属産業労組のIGメタルをはじめ、ナシヨ



ナル・センターのドイツ労働総同盟(DGB)に加盟する労働組合が全体的に見て物価上昇率程度の賃上げで妥協する穏健な姿勢をとったからである。その背景には階級闘争を唱えず、労使協調を是認する戦後労働運動の立場があったのはいうまでもない。しかしこの度は、なによりも賃上げや労働条件の改善よりも雇用確保を優先しなければならないという厳しい情勢が存在していたことが決定的だったのである。

## (2) 産業立地ドイツの再構築に向かって

産業立地の再構築をめぐり多岐にわたる論点がクローズアップされたが、とりわけ焦点に押し出されたのは、各種の社会保険料など賃金付帯費用と呼ばれるコストの高さだった。年金、雇用などの社会保険料は労使折半となっているので生産コストが高くなり、ドイツ産業の競争力が押し下げられているとされたのである。そこから、ドイツ特有の協約自治と共同決定を主要な枠組みにして国民生活の一定の水準と安定を確保しようとするドイツ型福祉国家すなわち「社会国家」の見直しが急務とされた。

それまでは右肩上がりの経済発展を前提とし、労使間で合意を形成する協調システムの下で産業平和が保たれてきた。強力な労働組合は決して階級闘争至上主義に傾いたり労使協調を否定したりせず、むしろ使用者側とともに経済成長を支えたのである。1970年代後半にシュミット政権が西ドイツの経済的成功の鍵として「モデル・ドイツ」という標語を掲げたのはその表れだった。ところが、統一から間もなく、国際競争の激化を受けて高い生活水準と安定した暮らしの土台となった労働側の既得権は維持が困難になり、「モデル・ドイツ」は大きく揺らぐようになったのである。失業率の上昇に伴い、「社会国家の解体か改造か」という形で議論が展開され、現状維持が選択肢としては消滅していたことがその揺らぎを物語っている(近藤 1998: 38)。もちろん、本当に争われたのは、激化する国際競争に応じて何をどこまで市場の論理に委ねるかという点であり、福祉国

家の選択的縮小と効率化だった。一方、1995年に社会保険の第4の柱として新設され、「ケアの社会化」に踏み出した介護保険の負担が加わり、国民負担率は上昇の一途をたどった。そのため、英米などと違ってドイツでは福祉国家の役割を肯定する国民が多数を占めていたものの、高福祉・高負担の福祉国家を重荷と感じる階層が拡大したのである。

福祉国家の改革に関しては、上述した「雇用と立地確保のための同盟」の場で協議された。最初の争点とされたのは、賃金継続支払いと呼ばれる病気休業の賃金保障の見直しである。これに続き、解雇を制約している解雇保護の緩和、女性に対する老齢年金の支給開始年齢の引き上げ、長期療養などの医療給付の縮減など労働側の既得権に関わる多数の論点について論議された。しかし労使の合意は容易に得られず、改革は遅々として進まなかった。それには労働組合と連携する最大野党SPDで左派のラフォンテースが党首になり、コール政権を苦境に追い込むためにとった妨害戦術が影響していた。ドイツ語協会は1997年の「年の言葉」として「改革の停滞」を選んだが、そこには同年後半に450万人に達した失業問題の深刻さと国民の失望感が反映されていた。

産業立地をめぐる議論では、企業に対する課税が他の先進国に比べて重いことも問題になった。企業が多国籍化し、有利な条件を求めて国境を越える状況下では、重い法人税が事業の拡大や外国企業の投資を阻害し、企業の逃避による産業空洞化に拍車をかけていると認識された。そしてこの観点から、産業立地の再構築には法人税の軽減をはじめとする税制改革も不可欠だとされた。こうした政策は「投資と雇用のための行動計画」に盛り込まれ、1997年には営業税の改革などが実現したが、賃金税や付加価値税を含む包括的な税制改革は与野党の対立で挫折した。

さらに労働市場の硬直性が産業立地を弱めているとの見方に立ち、市場の活力を引き出すために規制緩和による柔軟化や官業の民営化が推進され、同時に「スリムな国家」への改革が着手されたのも重要である。規制緩和

については、日曜・祝日労働禁止の緩和、強制的閉店時間の延長、解雇保護法の適用除外事業所の範囲の拡大、民間職業紹介事業の解禁などが挙げられる。一方、民営化では、ドイツ連邦鉄道が1994年からドイツ鉄道株式会社に変わり、郵便事業と通信事業でも1998年にドイツ郵便株式会社、ドイツ郵便銀行などが誕生した。これに伴い、100年以上にわたって政府の一角を占めてきた連邦郵便・通信省が廃止された。

しかしながら、全体的に見ると、深刻な失業問題を引き起こす低成長を克服し、産業立地を立て直すという公約した課題をコール政権は解決できなかった。その原因は、既得権による束縛のほかに、後述する東ドイツの経済再建のために巨額の支援が必要とされたことや、低成長による税収の伸び悩みと相俟って財政赤字が拡大したことなどにある。連邦の累積財政赤字は1990年には5420億マルクだったが、95年に7540億マルク、99年に1兆3850億マルクにまで膨張したのである。これに対し、コール政権が推進したEU共通通貨の導入には財政赤字の厳しい抑制が条件とされていたことや、ヴァイマル共和国での天文学的インフレの教訓を踏まえて放漫な財政運営を許さない不文律が存在したことから、産業立地の再構築は財政再建と並行して進めねばならず、財政支出の大幅削減以外に選択できる道はなかった。既得権の削除や切り下げを必須とするこの政策は右肩上がりの時代の利益分配とは逆の不利益の分配を基調としていたが、それが利害対立を先鋭化させたのは当然だった。このように厳しい財政規律を課されて選択肢が狭められると同時に、激しい利害紛争に晒されたために、コール首相は統一宰相という栄光に輝きながらも苦しい政権運営を強いられたのである。

### (3) コール政権からシュレーダー政権へ

経済の右肩上がりが自明視され、サービス社会や情報社会への発展が基調となっていた統一以前の時期には、国民の関心は環境問題や男女同権な

ど「新しい政治」に一括されるテーマに向けられるようになった。生活の量的拡充よりも質的向上を重視する傾向が強まり、物質主義から脱物質主義に向かういわゆる「静かな革命」がドイツでも進展したのである。1980年代に緑の党が躍進して連邦議会に進出し、チェルノブイリ原発事故を契機に環境省が新設されたのがそれを証明している。

けれども、「静かな革命」は直線的には進展せず、ベルリン共和国になって揺り返しの時期が到来した。既述のような経済情勢を背景にして、統一以降、国民の主たる関心は失業の克服に向けられるようになったのである。例えば選挙の際に有権者が下す判断の重心は経済面での期待の度合いと業績の評価に置かれるようになった。また、社会の高学歴化や情報化を基盤にして個人主義化が進んだことを背景にして伝統的な絆が緩むとともに、教会や労働組合などでのつながりを土台にした政党の固定的支持層の融解が顕著になり、選挙のたびに投票する政党を変更する有権者が増大して政党支持も流動化した。そうした変化のなかで「政治倦厭」が顕在化したのは、政党に経済運営での期待がもてないと感じられたこと、政治家がダーティーだとみられて信頼感や威信が低下したことのほか、主要政党が国民から遊離して多様化したニーズに答えられないと思われたことなどに原因がある（近藤 1998: 205ff.）。州レベルの選挙で度々極右政党が躍進をみせたのも、極右に対する共感が拡大したというよりは、既成政党に対する失望や幻滅がベルリン共和国の政治的土壌になったからだった。有権者の投票行動を説明するのに従来は見られなかった懲罰投票や抗議投票という言葉がしばしば使われたのも、「政治倦厭」が広がり、民主主義が空洞化しかねない重大な問題になってきていたことを物語っている。

ドイツ統一の1990年に続き、1994年の連邦議会選挙もコール首相は乗り切った。連邦議会選挙のほかに大統領選挙、欧州議会選挙など多くの選挙が重なったため、1994年は「スーパー選挙年」と呼ばれたが、景気がやや持ち直したことで最大野党SPDでエングホルム党首が辞任に追い込

まれる政治スキャンダルが生じたことに助けられ、コールは辛うじて勝利を収めたのである。

この選挙では、東ドイツ地域の同盟90と合同した緑の党が連邦議会への復帰を果たした。同盟90はベルリンの壁崩壊の際に市民運動の中核になった団体が合流して作られた政治組織であり、緑の党の正式名称が同盟90・緑の党と二重になっているのはそのためである。緑の党では長く原理派と現実派の党内闘争が繰り返されたが、1991年の分裂で前者の多くが離党したのを受け、議席獲得を重視する現実路線を明確にした結果、FDPを上回る得票率で第3党の座を占めた。またFDPが緑の党の後塵を拝する結果になったのは、18年もの長期に亘って外相を務め、党の顔だったゲンシャーが1992年に辞任したため、ゲンシャー人気の風が吹かなかったことに一因があった。一方、前回の1990年には5%条項の適用に関する特例で救われた民主社会党は、社会主義を標榜しながらも実質的には東の地域政党という性格を強め、ハードルである5%の得票率には届かなかったものの小選挙区での議席獲得を基礎にして辛うじて連邦議会に踏みとどまることができた。

多党乱立を阻むための5%の壁を越えるのは小政党にとっては簡単ではなく、2回の国政選挙で民主社会党はそれに失敗した。その事実には照らすと、なるほど特殊な条件で議席を獲得できたにせよ、民主社会党が今後も存続できるか否かは不確実だった。それに加え、東ドイツの独裁政党の系譜を引いているので民主主義の価値観を共有していないとの理由により、同党との一切の協力を他党が拒否していた。そのため、ドイツ統一以来5党が連邦議会に議席を占めたものの、その5党制は不安定で変則的だった。

この点は1998年に実施された連邦議会選挙を過ぎても基本的に変わらなかった。しかしその選挙では重大な転換が生じた。1982年以来のコール長期政権に終止符が打たれ、SPDと同盟90・緑の党の連立によるシュレーダー政権が誕生したのである（Walter 2009: 244ff.）。選挙での与党の敗北と

野党の勝利による完全な形の政権交代は西ドイツ建国以降初めてだった。過去の政権交代はいずれも連立の組み換えという形で起こったからである。また世代交代が生じたのも見逃せない。首相と外相に就任したSPDのシュレーダー(Gerhard Schroeder)と緑の党のフィッシャー(Joschka Fischer)は戦後の豊かな社会で成長した戦後世代に属したが、他方で、1930年生まれのコールのように戦前世代が中心になったそれまでの政治家が引退したのである。戦争を身をもって経験した世代が表舞台から退場したことが、外交政策への姿勢に変化をもたらすのは当然であろう。さらに1998年の選挙では広告企業が演出した宣伝合戦が大々的に展開されて、選挙戦のアメリカ化が注目された。政策的争点よりも政治指導者のシンボル化が顕著になり、安定を約束するコールか、それとも若いシュレーダーによる刷新かという形で争点が人格化されたのである。こうした状況では、「改革の停滞」のイメージを拭えず、2000年までの失業者半減の公約達成が絶望視されていたコールが不利になるのは避けられなかった。

一方、SPDは党首のラフォンテーヌと首相候補のシュレーダーが二頭制を組み、前者が「公正」、後者が「刷新」をシンボル化する形で選挙戦に臨んだ。その際、イギリスで前年に保守党を破ったブレアの率いる労働党の「ニュー・レーバー」を模して「新しい中道」というキャッチ・フレーズが掲げられたが、その内容は明確とはいえなかった。そのことは「公正」が伝統的なSPD支持層向け、「刷新」が新たに取り込むべき新中間層向けだった点に表出している。それでもコール長期政権に対する飽きと、産業立地の再構築という経済政策での成果の乏しさは、有権者をCDU・CSUから離反させ、SPDを大差での勝利に導いたのである(近藤 2004: 79ff.)。

### 3. ハルツ改革からメルケル政権へ

#### (1) シュレーダー政権の改革政策

首相になったシュレーダーはラフォンテーヌを財務相に就けるとともに、副首相格で緑の党のフィッシャーを外相に起用した。同党は州レベルでは政権に参画したことがあるものの、国政レベルの政権入りは初めてである。このように統治責任を引き受けるところまで到達したのは、現実派であるフィッシャーの指導力に負うところが大きい。緑の党では長く現実派と原理派との抗争が続いたが、後者の主要なメンバーが離党したことによって党内紛争が沈静化するとともに、フィッシャーの指導的地位が強固になったのである。

シュレーダー政権は発足すると労働組合によって強く批判されたコール政権の労働側に厳しい政策を元に戻すことに着手した。その結果、削減された賃金継続支払いや緩和された解雇制限が旧に復した。しかし間もなくラフォンテーヌとの権力闘争が表面化した。そして敗れたラフォンテーヌがSPD党首と財務相のポストを投げ出して引退し、代わってシュレーダーがSPD党首の座についた。二頭制を解消した彼が真っ先に取り組んだのは急務になった雇用対策であり、そのために政労使のトップ・リーダーの協議機関として「雇用・職業教育・競争力のための同盟」を設置した。これは一般に「雇用のための同盟」と略称され、ヨーロッパで広く見られるコーポラティズムの伝統を引いていたが、コールが失敗した「雇用と立地確保のための同盟」よりも組織化されていた点に特徴があった。その場では若年失業者と長期失業者を考慮した職業訓練、賃金付帯費用の削減を主眼とする社会保障改革、パートタイム労働やワークシェアリングの拡充に向けた規制緩和と税制改革、東の経済再建策など幅広いテーマについて協議された。

このような協調システムを背景にしてシュレーダーは税制改革法をはじ



めとして、年金改革法、経営組織法の改正などを成立させた。税制改革法は法人税と個人所得税の大幅減税を盛り込んだものである。また年金改革法は、少子・高齢化に合わせ、公的年金制度を維持しつつ、国庫助成による新たな企業年金と個人年金の枠組みを導入するものであり、これらはいずれもコール政権が試みて挫折したものだった。けれども他方では、年金、医療など社会保険の4分野すべてで財源不足が深刻化し、保険料率の引き上げや給付水準の引き下げなどの措置が避けられなくなったのも見逃せない。

環境政策の面でも前進が見られた。気候変動枠組み条約に基づき1997年の京都議定書で温室効果ガス排出量の数値目標が定められたのを受け、シュレーダー政権は1999年に環境税を導入した。4月から電力税の導入と鉱油税の増税が実施され、引き続き税率の引き上げと課税対象の拡大が行われる一方、その増収分は負担感の強い年金保険料の引き下げに充てられた。また原子力発電についても進展が見られ、電力業界との交渉の結果、2000年に脱原発協定が締結された。その要点は国内に19基ある原発を稼働32年で全廃することにあり、2011年3月に日本で起こった東日本大震災に伴う福島原発事故を受けて同年6月にメルケル(Angela Merkel)政権が脱原発を決定する伏線になった。また協定を契機に代替エネルギー開発に重点が移り、風力、水力、太陽光、バイオマスなど再生可能エネルギーへの関心が一段と高まった。例えば風力発電による電力売買が優遇され、それをインセンティブにして風力発電機が津々浦々に設置されるようになったのはその表れである。

男女同権化政策でも新たな展開が見られた。ドイツは保守的な家族観が色濃い社会だとみられてきた。例えば育児は女性の役割とする通念が強く、就学前保育の施設が不備であることはそれを反映している。そのために女性が働くことへの壁が厚く、就業率は低かったが、シュレーダー政権はその壁を崩そうと試みた。その一例といえるのが、2001年に政府が企業団

体と結んだ「民間経済における男女の機会均等の促進のための協定」である。それに基づいて職業訓練、採用、昇進で女性の比率を引き上げることが決められ、女性を支援するポジティブ・アクションが強められた。

また関連して生涯パートナーシップ法が施行され、同性の婚姻が一定の範囲で公認されたことも注目に値する。それまでは同性のカップルは法的に公認されないだけでなく、社会的な差別の対象とされてきた。しかし、ヨーロッパ先進国で高まりつつあった公認の動きに歩調を揃える形で、ドイツにおいても同法によってカップルが医療保険に一体で加入し、遺産を相続するなどの権利が認められた。このようにシュレーダー政権は新たな政策課題に取り組み、長期に及んだコール政権下で停滞ないし硬直していた観のある政策領域に新風を吹き込んだのである。

## (2) ハルツ改革の政治過程とメルケル政権の成立

シュレーダー政権にとって最大の課題になったのは雇用問題だった。東ドイツ地域で経済再建が難航したことについては後述するが、その特殊事情があるせよ、400万人に達する失業者が深刻な問題になったのは当然だった。けれども、それを最重要課題としたにもかかわらず、コール政権末期と同様にシュレーダー政権も失業者を減らすのに成功しなかった。そのために2002年の連邦議会選挙で連立与党は窮地に立たされ、敗北は不可避とみられた。ところが選挙が目前になった時点で、アメリカのブッシュ大統領が呼びかけたイラク戦争に反対の立場を明確に打ち出し、他方で、夏に東部地域で大規模な洪水が起こった際に迅速に対応したことによって政権の好感度が上昇した。その結果、シュレーダー政権は強運に助けられて僅差ながらも勝利できたのである。選挙が終わるとシュレーダーは雇用対策に本腰を入れるようになる。その際に彼が活用したのは、州首相時代から関係の深かったフォルクスワーゲン社労務担当重役P.ハルツ (Peter Hartz) を長とする通称ハルツ委員会だった。この委員会が労働市場政策全

般についての改革案を用意し、コール政権下で進まなかった福祉国家改革の動力になったのである(近藤 2011: 87ff.)。

ハルツ委員会の報告書では広範囲にわたる改革が掲げられていたが、その要点は、職業訓練や非正規雇用などの拡大と給付の縮減の2点にあった。これによりシュレーダー政権下の福祉国家改革は「貧しい人々」に基盤を置く伝統的な社会民主主義路線から離れて「新しい中道」の色合いを濃くし、福祉国家の自由主義モデルの方向に傾斜していく。ハルツ改革では「支援と要求」というスローガンが掲げられたが、それは従来のように公的に提供される給付やサービスという国家の側からの生存配慮と市民の自主的なイニシアティブとの新たな均衡を目指すものだった。個人はサービスなどを受け取るだけでなく、その前提として自己責任と自助努力を強く求められることになったのである。

ハルツ改革は4つの法律のパッケージから成る。またそれらは翌2003年3月により包括的な改革プログラム「アジェンダ2010」に組み込まれた。そのなかで最も重要といえるのは第4法である。その重点は二つある。失業保険の縮減と、失業扶助と社会扶助の統合である。

まず前者については、2003年12月に失業保険改革が行われ、最長64ヶ月だった給付期間が36ヶ月へと大幅に短縮され、給付水準が低下した。また早期退職者に対する優遇措置が縮小され、45歳からの失業保険の長期給付が廃止されて55歳以上の失業者に限定された。

次に後者に関しては、従来の失業手当が失業手当Ⅰと名称変更して残される一方、新たに失業手当Ⅱが設けられた。これはそれまでの失業扶助と社会扶助の一部を統合したものだが、主眼は給付水準を社会扶助レベルに大きく押し下げる点にあった。社会扶助は稼働能力のない人々を主たる対象とする生活保護に相当する制度であり、失業扶助の廃止によって失業者の多くが最低限度の生活に落ち込む危険が生じたのである。実際、ある試算では、東ドイツ地域の4人家族で両親が失業中、20歳の長女が重度障害者、

17歳の長男が就学中のケースで見ると、両親の失業手当Ⅱで合わせて622ユーロ、長女の基礎保障で276ユーロ、長男の社会手当で276ユーロとなり、合計で月額1174ユーロが給付されるにすぎなかった。こうした数字に照らせば、失業扶助の廃止は、どんな職業でも失業よりはましだという心理に失業者を駆り立てるものだったといえる。要するに、これらの改革によって失業者は自助努力という形をとって求職活動に追い立てられることになったのである（近藤 2011: 95ff.）。

その他のハルツ法にも触れておくと、例えば第3法では連邦雇用庁の役割と組織を見直して連邦雇用エージェンシーに改組し、職業紹介業務の民間への開放が決められた。同時に、失業保険の給付要件が厳格化され、失業者は職業再訓練などの義務を果たさないと給付の減額もしくは打ち切りというペナルティを科されることになった。さらに一連の改革で失業者を就労させる「1ユーロ・ジョブ」や起業を促す「私・会社」などが制度化され、社会保険料のかからない「ミニ・ジョブ」などの非正規雇用が拡大された。これらの制度にも失業者の就労を推進する「ワーク・ファースト」の考え方が貫かれている。

個人のイニシアティブと自己責任を重視し、「要求」に力点を置いて「支援」を縮小するハルツ改革という名の福祉国家改革は、新自由主義的な論理に重心を置き、保守主義モデルの代表例とされたドイツ福祉国家を自由主義モデルの方向にシフトさせるものだった。そうしたモデルのシフトが可能になったのは、産業立地ドイツの再構築が政治の中心テーマになり、主要政党が足並みを揃えたからである。シュレーダー率いるSPDでは福祉国家拡充の推進力となった党内勢力が弱体化するとともに、効率化を目指すモダナイザーと呼ばれるグループが台頭し、CDU・CSUの党内でも市場原理を重んじる経済派が社会政策志向の強い社会委員会派を制するようになった。福祉国家に関しては政党をまたいでその拡充を志向したグループが存在したが、経済の低迷が続くなかで主導的勢力が入れ替わったのであ

る(近藤 2009: 116ff.)。

このように重大な改革が市民の間に不安を広げたのは当然だった。福祉のキーワードとして「支援」よりも「要求」に力点が置かれれば、それに応えられない人々から安心感が奪われるのは避けられないからである。メディアで貧困問題が頻繁に報じられ、「貧困に転落する不安」が特集されたりしたのは、このような社会心理を反映していた。無論、貧困を生み出す改革に抵抗し、反対運動に立ち上がる人々が存在した。後述するように、失業率は東ドイツ地域で高かったので、反対運動も同地域が中心になった。2004年から毎週月曜に抗議デモに市民が集まるようになり、東ドイツ変革の担い手になったデモになぞらえて「月曜デモ」と自称すると同時に、変革当時の「我々が人民だ」というシュプレヒコールも再現された。また抗議デモの規模は急速に膨らむとともに、西ドイツ地域にも波及した。この過程で注目すべきは次の2点である。一つは長く「貧しい人々」の味方と見做されてきたSPDがいまや貧困に直面した人々からの反対の標的になったことである。もう一つは、反対運動に東ドイツの地域政党色を濃くしていた民主社会党が加わったことである。その結果、政治地図が大きく変わり、福祉国家をめぐる対抗軸は一方に国民政党であるCDU・CSUとSPDが位置し、これに全国レベルで民主社会党が対峙する新たな構図が作り出された。こうした政治的配置の再編成という面でもハルツ改革は重要な意義を有したのである。

経済大国ドイツの産業立地が衰弱し、「ヨーロッパの病人」とさえ呼ばれたことを考えれば、なんらかの抜本的改革が必要とされていたのは間違いない。その意味では、ハルツ改革を含む「アジェンダ2010」の政治がこの難題を先送りせず、正面から取り組んだことは評価されるべきであろう。しかし、既得権を崩す改革の内容に加え、強引な進め方が大きな反発を引き起こすのは避けられなかった。ハルツ改革の過程でSPDの支持率は急下降し、政権の存続すら危ぶまれるようになったのである。事実、

SPDでは2004年に小分裂が起こり、脱党した左派グループは福祉国家擁護の立場から「労働と社会的公正のための選挙オルタナティブ(WASG)」という新組織を立ち上げた。彼らはSPDはもはや社会民主主義の党ではなく、自分たちこそが本来の社会民主主義だと称したのである。

このようにして2006年に予定される連邦議会選挙に向けた情勢が厳しくなると、シュレーダーは選挙を前倒しする奇策に打って出た。そのため連邦議会選挙は2005年9月に実施されたが、その過程で「選挙オルタナティブ」は民主社会党と選挙協力した。そしてこの協力は2007年の合体で左翼党の創設につながった。他方、改革過程で批判の矢面に立たされたSPDばかりでなく、非公式の連立を組んで側面から改革を支えたCDU・CSUも苦しい選挙戦を強いられた。とくに後者では金持ち優遇と見られかねない税制改革を掲げるなど選挙戦術の失策が加わったため、得票は予想されたほどには伸びず、選挙結果は前者34.2%、後者35.2%でほぼ同列になり、どちらも前回よりも3%以上得票率を減らした。その結果、僅差で敗れたシュレーダーはCDU党首メルケルに首相の座を明け渡したが、同時にCDU・CSUはSPDと公式の連立を組むことになった。第一次メルケル政権が「敗者の大連立」と呼ばれるのは、このような事情によるのである(Walter 2009: 261ff.)。

### (3) メルケル政権の主要政策

大国ドイツの指導者になったメルケルのCDU党員としての経歴は長くない。それは彼女が東ドイツの崩壊を境にして入党したからであり、「コールの娘」と評されたようにコールによって抜擢され、政治の桧舞台に引き上げられた。彼女は1954年に西ドイツのハンブルクで生まれたが、牧師だった父に連れられて幼い頃に東ドイツに移住し、そこで成長した。だから彼女は東ドイツ出身といえるのであり、加えて女性、プロテスタントというハンディを負っていたが、それらを乗り越え、コールの後継者だっ

たシュヨブレCDU党首が不正献金疑惑で辞任に追い込まれたのを機に党首に就任し、首相にまで上り詰めたのである。

そうしたメルケルが率いる政権の特徴として指摘できるのは、シュレーダー政権での改革政策を大筋で継承したことである。そのことはSPDと連立を組んだ結果というよりは、CDU・CSU自体が政権戦略からシュレーダー改革に野党として対立するポーズをとりつつ、実質的な同意を与えていたことの延長上にある。メルケルの師匠格であるコールは産業立地の再構築に成功しなかったが、それだけにハルツ改革は受け継ぐべき成果と見做されたのである。

同時に見逃せないのは、メルケル政権になってハルツ改革の効果が現れたことである。ドイツ経済は低迷から脱して復調し、「ヨーロッパの病人」という汚名を返上することができた。経済成長率は2006年から翌年にかけて3%を超え、ドイツ統一以降の最高値になったし、失業率も2005年の11.2%から2007年には8.8%まで低下したからである。その意味ではシュレーダーが強行したハルツ改革はメルケル政権にとっての重荷を軽減し、政策展開の前提を用意したといつてよい。無論、それにはミニ・ジョブや派遣労働などの非正規雇用の増大や貧富の格差拡大など新たな問題が伴った。また政治面ではシュレーダーがSPDを「新しい中道」路線に引き寄せた結果、政治地図での位置が変わり、党内に深刻な亀裂が生まれたことや、二つの国民政党が手を結ぶ大連立が野党不在に近い状態を招くので異例であることなどにも注意する必要がある。メルケルは2009年の連邦議会選挙でSPDが大敗したために自由民主党と連立を組んで第2次政権を作り、2013年にはその自由民主党が5%条項のハードルを越えられずに議席を失った結果、再度SPDとの大連立に戻ったが、3次に及ぶ政権期間を通して堅実な政治手法と実務的な手腕で高い国民的な支持を維持している。

連邦議会での巨大与党に支えられてメルケル政権は始動するとすぐに国民に負担を強いる増税問題に取り組んだ。グローバル競争の下で産業立地



を強化するには法人税などの軽減が不可欠であり、高止まりした財政赤字を補填する意味でも付加価値税の引き上げが必要とされたのである。選挙の過程でも増税は掲げられていたが、新たな税率は19%であり、2007年から実施された。この引き上げ幅は与党2党の公約を上回るものだったので、国民を驚かせた。

その経緯には巨大与党の意思が押し通しやすくなった実情が看取できるが、多年の懸案に大連立で決着をつけようとする動きは連邦制改革にも現れた。ドイツは連邦制の国として知られるが、統一以後に州の意見を集約する連邦参議院と連邦議会で多数派が異なることが多くなり、ねじれが常態化するようになった。その結果、両院の議決を必要とする同意法と呼ばれる法案がストップし、政治的決定の停滞が問題化した。連邦制の改革がテーマになったのはそのためであり、両院の協議の場となった合同調査会で調整が続けられた末、2度にわたる改革で連邦と州の立法権限の配分を見直し、同意法を全体の4割程度に削減することで合意が成立した(Korte 2010: 52)。もちろん、それには代償が支払われ、財政面での州の自立化が促進されたほか、環境や教育などの領域で州の権限が拡大されることになった。

このような新たな政策と並行して、福祉国家改革については福祉縮減を基調とするシュレーダー改革を継承し、それを補完する政策が見られた。第1次メルケル政権での代表例になるのは年金改革である。連立協定には年金支給開始年齢を65歳から67歳に引き上げることが明記されていた。しかしこれには抵抗が強かったため懐柔策が練られた。その一つが高齢労働者の雇用を促進する政策であり、もう一つが65歳からでも割引なしで支給できる例外規定を設けたことである。これによって2008年年金改革が実現された。続く第2次政権では医療保険改革が注目に値する。このときに連立を組んだのは自由民主党だった。経済的自由主義路線に立つ同党は国庫負担と使用者負担の削減を目指し、一律保険料制度を唱えた。これ

に対して野党になったSPDのみならずCDU・CSUの有力政治家が反撃し、結果的に一定の譲歩をしたうえで使用者側の保険料負担を引き上げることで決着した。これらの例から浮かび上がるのは、自由主義モデルの方向に福祉国家改革を進めながらも、行き過ぎにブレーキをかけるというメルケル政権の原則にこだわらない姿勢である。

福祉の領域で目立つのは家族政策の新たな展開である(近藤 2013: 194ff.)。第1次政権で家族相に起用されたフォン・デア・ライエンは保守的な男性稼得者モデルからの脱却を目指し、家族政策の現代化を推し進めた。これには野党よりもCDU・CSU内部からの抵抗が強かったが、メルケルの後押しを受けて両親手当と育児支援法が実現した。前者は所得制限を緩和して育児手当を取得しやすくするとともに、両親が育児することを容易にするものだった。また後者によって2013年までに保育施設が3倍に増設されることになり、女性の就労が促進されることになった。一方、第2次政権では保育手当の導入や家族介護時間法が定められた。これらにはケアの社会化に逆行する面があるが、家族政策重視というメルケル政権の流れにあるのは間違いない。

さらに環境政策では原発問題で大きな変化が見られた。第2次政権でメルケルは一旦は既述のシュレーダー政権の脱原発から離れ、2010年に原発の稼働期間を計画より平均して12年延長する方針を決定していた。原発はクリーンなエネルギーであり、しかも安定供給が期待できるという理由からである。ところが日本で2011年3月に福島原発事故が起こるとドイツ国内で一気に不安が高まりを見せた。それを踏まえてメルケルは迅速に対応し、直後に設置した倫理委員会に諮った上で2022年までに原発を全廃すると決定するとともに、再生可能エネルギーの比率の引上げや送電網の整備に重心をシフトしたのである。メルケルのこの転進には選挙への思惑が働いていたが、物理学者として原発の危険を強く意識していたのも間違いない。

以上で述べた政策過程から次の点が読みとれる。メルケルはシュレーダーのように改革の先頭に立つのではなく、政策分野に精通した政治家を巧みに利用しつつ重要場面で調整に乗り出すタイプの政治家だということである。大きなビジョンを掲げることなく彼女が今日まで3次にわたって政権を率い、ヨーロッパを代表する指導者と見做されているのは、イデオロギーや原則に執着しない姿勢や実務的な手腕、さらにバランスに配慮した人事と卓抜な人材登用によるところが大きい。

#### 4. 東ドイツ地域の経済再建と心の壁

##### (1) 難航する経済再建

統一以後、産業立地の再構築とそのための福祉国家改革という課題のほかにドイツは内政面で大きな難問に直面した。その一つが東ドイツ地域の経済再建である。東の経済の実情や問題点に関して考察するのはここでの課題ではないので、本節では政策面に絞って光を当てよう。

統一当時、コール首相は数年のうちに東の経済は復興し、花開く地になるとバラ色の夢を振りまいた。しかし、東ドイツ経済の実勢はデータが秘匿されていたために社会主義統一党指導部以外には誰にも分からず、現実には予想以上に荒廃していた。そしてこのことが再建の困難を一段と加重し、期待が膨らんでいただけに失望や幻滅が広がる結果になった。

まず東では産業インフラの不備が目立った。高速道路をはじめとして道路は整備されておらず、電話の普及率が低く通信網がきわめて不十分だった。また石油の輸入を抑制する目的で国内産の粗悪な褐炭が広範に使用されていたために大気汚染がひどかった。さらに工場からは未処理のまま有害物質を含んだ廃棄物や廃水が放出されていたので、河川の水質や土壌の汚染が深刻だった。これらと並んで重大だったのは、東ドイツでは世界10位の工業国と自負したのに反して実際には技術革新が軽視されたため、

産業のレベルが押しなべて低く、西との競争力がほとんどなかったことである。東では戦前からの老朽化した産業設備が稼働しているケースも少なくなかったのである。これに加え、コール政権が東西のマルクを1対1で交換する方針を決め、東ドイツ・マルクを実勢より過大評価した結果、東の多数の企業が高賃金に圧迫されて破綻に追い込まれることになったのも見落とせない。

こうしたなかで社会主義の中央指令型計画経済システムから市場経済システムへの転換が強行された。その中心になったのは国営企業の民営化である。信託公社による国営企業の売却は種々の障害のために難航した。産業インフラの不備、生産性に比べて著しく高い賃金は重大な問題だったが、それらと並んで障害になったのは、所有権や債務などの複雑な問題が残されていたことである。というのは、東ドイツでは社会主義建設のために土地や工場などの強制収用が行われたので、統一後に返還請求が噴出したからである。とはいえ、証拠となる収用当時の文書類が散逸したりしていたので、本来の所有権の確定作業は難航した。またそれを踏まえて返還と補償のどちらを優先すべきかも問題となった。こうした事情から、問題の多い東で企業を買収して操業するよりは、賃金が安く市場としても有望な東欧圏に進出する動きが現れたのは当然だった。東ドイツ時代には人員が過剰な場合でも社会主義の建前から極力雇用が守られていたが、それに反して、これらの障害のために企業の整理や事業の縮小が相次いだ結果、統一後の東ドイツ地域では大量の失業者が生じるようになったのである。また、市場経済に立脚する西ドイツでは景気の変動に応じて失業者が増減するのは自明だったのに反し、失業者のいないことが社会主義の美点とされていた東では失業は初めての経験だったから、その増大が心理面で与えた影響も大きかった。

統一当初、東の経済再建を楽観視していたコール政権は「増税なき統一」を約束したが、予想を超える惨状が明らかになるのに伴い、すぐに撤

回に追い込まれた。湾岸戦争の戦費分担の影響が加わり、1991年には東を援助するための連帯賦課税が導入されたのである。また通貨・経済・社会同盟の時点で設けられた「ドイツ統一基金」による財政支援は終了時の1994年までに5700億マルクに達し、連邦、州などの共同事業「東の躍進」によっても集中的な投資が実施された。これらに加え、年金や失業などの社会保険財政からも巨額の財政移転が行われ、東の高齢者や失業者の生計を支えた。無論、その大きな負担が、西ドイツが誇った福祉国家の財政基盤を弱体化する原因になり、産業立地への重圧となったのは指摘するまでもない。とはいえ、歴代政権は東西ドイツの経済的落差を縮めるために東への支援策を継続している。1995年には連帯税が新設されたほか、「ドイツ統一基金」に続く10年間の「連帯協定」が結ばれ、期限が切れる2005年には「連帯協定2」が新たに決められた。これらを通して毎年800億ユーロが東に注がれ、ベルリンの壁崩壊20年になる2009年までに総額で1兆3000億ユーロが東につぎ込まれたという試算もある。けれども、東西間の格差が埋まるまでにはなお道程があるのは間違いない。所得や雇用の面ばかりでなく、荒廃した住居が依然として目に付く東ドイツ地域の都市の景観を一見ただけでそのことは推し量れる。また東では農村部から都市部への人口流出が続き、農村の過疎化が深刻になっているが、この問題も農業の集団化に伴い生産協同組合が中心になった社会主義時代の東の農業が統一による市場経済化の打撃から立ち直れないことの表れといえる。

## (2) 東西ドイツの心の壁・オスタルギー

東の経済再建は難航し、東西の経済格差は容易に埋まらなかったが、それを背景にして同地域の市民の間で西に対する不信感が強まった。統一を西による東の植民地化だとする見方や、東ドイツ時代を懐かしむ傾向さえ現れているのはその証左である。そうした心情は統一後しばらくのあいだ

は「心の壁」と呼ばれたが、その後、郷愁を指すノスタルギーと東を意味するオストを合成してオスタルギーと命名されるようになった。例えば統一から10年が経過した2000年の調査では東ドイツ時代の評価が問われたが、「東ドイツではいわれるほどに何もかもひどかったわけではない」と思うかという設問について、「完全に賛成」または「どちらかといえば賛成」という答えが東の市民では60%に上るのに、西では21%しかないという結果になり、ギャップの大きさが際立った。しかしこれと並んで注目されるのは、ベルリンの壁崩壊から20年が経過した2009年になっても大きな変化が見られない点である。同年の調査によれば、東ドイツには「主に良い面」と「悪い面よりも良い面が多かった」を合わせると、東ドイツ地域では肯定的な見方が57%に達するのに対し、西ドイツ地域では18%にとどまり、他方、「主に悪い面」と「良い面よりも悪い面が多かった」との合計もそれぞれ40%と78%になった。もっとも、東ドイツ地域の人々では東ドイツに肯定的な傾向が強いとしても、その復活までも望んでいるわけではない。2009年のある調査では、「社会主義統一党支配の平和的克服を東ドイツ市民は誇らしく思うことができますか」という設問に東の85%がその通りと答えているし、同年の別の調査でも、「今日から見て再統一は正しかったと思いますか」という問いに91%の圧倒的多数が「正しかった」と応じているのである(近藤 2010: 301ff.)。

ところで、東西地域の市民間の不信と反目が問題視され、「心の壁」が語られるようになったのは、統一から間もない1993年頃からである。それを表す言葉として、東西の市民に対する互いの蔑称として「ヴェッシー」と「オッシー」という新語が使われた。この「心の壁」は当初は経済状態の改善に伴って解消する過渡的な問題として軽く受け止める傾向が強かった。しかし、各種の調査で東の市民が「二級市民」という劣等感を抱いており、その根底に社会主義の下ではぐくまれた価値観・社会観があることが明らかになるにつれて、重要な問題としてクローズアップされることに

なった。法制度や経済システムなどの外形的な統一は達成されたものの、それを実質化すべき内面的な統一が果たされていないことが「心の壁」によって可視化されたのである。

この問題にはさまざまな角度からアプローチがなされている（近藤 2004: 114ff.）。なかでも重要なのは、次の二つであろう。一つは、工業社会と脱工業社会の相違に着目するものである。それによれば、東ドイツは工業社会であり、そこでは集団としての活動が社会の基本的な型になっていたため、社会規範の中心は集団的規律化に置かれた。これに対し、西ドイツは脱工業社会に達していたために、個人の自主的な行動や自己責任が重視され、個人主義化が進行していた。その結果、二つの社会の間では社会規範の衝突が避けられなかったというのである。

もう一つは体制の相違を重視するものである。西の社会で重んじられるのは自由であるが、東ドイツでは安全が最優先される価値であり、生活に見通し、計画性、確実性を与えるものに関心が向けられた。例えば西で人権といえば言論の自由のような自由権的基本権が思い浮かべられるが、東では労働権や住宅権のような生活保障に関する権利が考えられた。しかも安全は個人が自己の責任と努力によって確保すべきものではなく、公的に提供されるのが当然視され、国家に依存するメンタリティが作り出された。この点で、市場経済と競争原理の下で個人の自由がリスクや自己責任と表裏一体であることが自明な西の社会とは異なる価値観・メンタリティが東の社会に存在したというのである。

このような心の壁が強固になり、やがてオスタルギーが浸透したことについては、さらに二つの事情に考慮を払う必要がある。一つは統一の非対称性である。統一が西ドイツへの東ドイツの加入という形で実現したことは、破産した東に対する西の勝利という優越感をもたらした。そして勝利した西は何も変える必要はなく、変わるべきは東の社会と市民であるという姿勢が広範に形成された。この非対称性が東の人々の間に劣等感や屈辱



感を生み出し、心の壁を高くしたのである。

もう一つは近代化ショックである。東の市民は統一によって新しい自由を享受したが、同時に統一に伴う生活の激変は大きな不安をもたらした。しかし彼らには新たな価値観、行動様式、生活環境などに徐々に適応し習熟していくのに必要な時間的余裕は与えられなかった。その意味で統一の名でハード・ランディングが強行されたのであり、そのショックが自己防衛の心理的機制を強めたのである。

物理的な壁が消滅した後に出現した心の壁やオスタルギーについては、以上のように様々な要因による説明が可能である。また、どの説明を重視するかによって今後の見通しも違ってくる。いずれにせよ、統一当時に同じ民族であれば瞬く間に一体化すると期待されたのに反して、多年にわたって異なる体制の下に暮らした人々が融合するのは、長い時間を要する困難な課題であることが今では明らかになっている。東を拠点とする民主社会党ないしその発展形態としての左翼党の存在はそうした困難さを可視化している一面があり、東の諸州の議会で同党が少なくない議席を占め、西の州とは明確に異なる勢力図が今日まで存続している。これらの点から見て四半世紀が過ぎても統一は未完だといえるが、他面、東西間の差異が薄まる傾向にあることが近年の調査で確認されているのも見落とすことはできない。2015年の現在では大統領はJ.ガウク (Joachim Gauck) が務め、メルケルが首相の任にあるが、両者とも東ドイツの出身であることはやはり注目に値する事実であろう。二人とも一種の幸運に助けられてその座に就いたが、そうしたチャンスが今では存在しているといっていよい。イタリアに南北問題が存在するのは周知の事実だが、意識面を含め東西ドイツの関係がドイツの東西問題として構造化するか否かはまだ見定めがたいのである。

